



UNIVERSIDAD DEL SALVADOR
BUENOS AIRES

**GLOBALIZACIÓN Y ESTADO: EL PAPEL DE LOS
ORGANISMOS INTERNACIONALES EN LA
IMPLEMENTACIÓN DE NUEVAS ESTRUCTURAS
DE GOBERNANZA**



MARCOS A. BEDNARSKI

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

TUTOR
PROF. ALEXANDRE ROIG

Trabajo final de tesis

CURSO: MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

AÑO 2008

ABSTRACT

La globalización es un proceso que ha transformado estructuras políticas, económicas, sociales y culturales para acrecentar condiciones para una acumulación ilimitada del capital. Una de sus objetivos imponer es un modelo de gobierno que facilite el desarrollo de los mercados.

La hipótesis central es que la globalización es un proceso de imposición de ideas basado en la construcción de una identidad común cercana a los intereses de los países centrales, que recibe el apoyo de los organismos internacionales.

El marco teórico del trabajo lo aporta la corriente constructivista, centrada en la capacidad que tiene la difusión de ideas para delinear intereses, actitudes, agendas e identidades de los otros. Así, estamos frente a un sistema internacional “construido” en que circulan ideas, que forjan el cambio de identidades.

Para demostrar que las identidades pueden cambiar por la interacción, se analizó el discurso del Banco Mundial en su informe “El Estado en un Mundo en Transformación: Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997”.

Posteriormente, se tomaron dos documentos para comprobar si el discurso precedente fue incorporado al ámbito nacional: “República Argentina. Plan Nacional de Modernización del Estado”, de L. POPIK y M. MAKON y el Decreto 103/2001 (Argentina) aprobando el “Plan Nacional de Modernización”.

Mediante el análisis discursivo, se evaluó como trabajan en la práctica los poderes que pugnan por establecer la lógica globalizadora. Publicando un documento con premisas deseables sobre el funcionamiento y transformación del Estado, el Banco Mundial, en representación de los intereses de los poderes centrales, logra su incorporación en el discurso de gobiernos periféricos, como el argentino. A través del

dictado de la norma, da forma a instituciones y un modelo de gestión renovado con el fin de crear una identidad distinta.

Se verificó la existencia de circulación de ideas y discursos innovadores, desde el ámbito multilateral al plano nacional, concluyendo que estamos frente a un sistema internacional “construido”. Los organismos internacionales influyen para instalar la reproducción de estructuras de conocimientos compartidos universalmente, pro mercado.

En el caso argentino, se considera que en la práctica las exigencias del organismo multilateral para instaurar instituciones y sistemas de gestión nuevos, se vieron minimizadas al dictarse reglas suficientemente vagas para evitar la colisión con principios institucionalizados localmente. Así el marco normativo perdió consistencia y resultó menos representativo de los objetivos generales, si bien mantuvo el marco ideológico que lo sustenta.



Descriptoros: globalización; organismos internacionales; mercado; Banco Mundial; Argentina; gobernanza; análisis discursivo; constructivismo; reforma administrativa; neoliberalismo.

INDICE

	Página
I. Introducción.....	1
II. Marco teórico.....	10
1. Conceptos generales.....	10
2. Estado, gobierno, agentes.....	13
3. Identidades, intereses.....	16
4. Conocimiento común, cultura.....	18
5. Lenguaje, discurso, normas.....	20
6. Método de análisis.....	21
III. Globalización.....	27
1. Características generales.....	27
2. La globalización desde la perspectiva económica.....	30
3. Globalización, Estado, gobernanza.....	33
IV. Documento “El Estado en un Mundo en Transformación: Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997” - Banco Mundial.....	41
1. Comentarios iniciales.....	41
2. El documento, síntesis del contenido.....	42
i. Papel del Estado.....	42
ii. Estado y gobierno.....	44
iii. Capacidad institucional, corrupción.....	45
iv. Participación de la sociedad.....	48
v. Estado y globalización.....	48
vi. Estado y mercado.....	49
vii. Políticas económicas recomendadas.....	52
viii. Cooperación internacional y papel de los organismos internacionales.....	54
ix. “Removiendo los obstáculos al cambio”.....	56
3. Un análisis crítico del documento.....	58
V. Legislación y documento argentino.....	65
1. Documento “República Argentina. Plan Nacional de Modernización del Estado” de L. POPIK y M. MAKON. Principales conceptos.....	66

i.Hacia un nuevo Estado.....	66
ii. La necesidad de modernizar el Estado.....	67
iii. Ejes rectores del plan.....	68
iv. Proyectos de modernización macroestructural.....	68
v. Transparencia y política anticorrupción.....	69
vi.Cambio de modelo de gestión: una Administración Pública orientada a resultados..	70
2. Decreto 103/2001, “Apruébase el Plan Nacional de Modernización”.	
Principales contenidos.....	72
i. Generalidades.....	72
ii. Objetivo general y específicos.....	74
iii. Transformaciones institucionales.....	75
iv. Transformaciones transversales.....	76
v. Proyectos de modernización estructural.....	77
vi. Transparencia y política anticorrupción.....	79
3. Análisis de ambos documentos.....	79
VI. A modo de conclusión.....	86
Bibliografía.....	109



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

...»Tiene más sentido iniciar nuestra teorización sobre la política internacional con la distribución de ideas, y especialmente de cultura, en el sistema, y entonces traer las fuerzas materiales, más que en la forma contraria. La importancia de ello últimamente reside en las posibilidades percibidas para el cambio social. »
Alexander Wendt¹

I. INTRODUCCIÓN

Esta introducción tiene la intención de presentar el plan del trabajo, brindando elementos que ayuden a comprender el esquema de la investigación así como detallar algunos conceptos que permitan clarificar el panorama sobre la temática elegida, centrada en el proceso de globalización y la difusión de su lógica a través de los organismos internacionales, para incorporarla en los Estados nacionales.

Una de las implicancias del proceso de globalización es influir en la estructura de la toma de decisiones de los gobiernos nacionales, con el fin de hacerlos permeables a los intereses de las fuerzas globalizadoras. Los organismos internacionales cumplen un papel importante para concretarlo. Es este el tema central de nuestro trabajo.

Su marco teórico se explicitará en el segundo capítulo, cuyo referente es la visión constructivista centrada en la capacidad que tiene la difusión de ideas para delinear intereses, actitudes, agendas e identidades de los otros, en nuestro caso particular de Estados y gobiernos. Ello permite analizar el proceso en términos de la forma en que la estructura social de un sistema posibilita las acciones, al incorporar en los actores, identidades e intereses, y darle así significado a las capacidades materiales. Se intenta demostrar que las identidades pueden cambiar por la interacción y que ella cuenta, e implica reafirmar la supremacía de las estructuras intersubjetivas que dan sentido al mundo material. Ese sentido será analizado a través del discurso de los organismos internacionales, específicamente del Banco Mundial y como se incorpora en la esfera estatal.

¹ WENDT, Alexander, Social Theory of International Politics, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, pág. 371.

Se trata de una visión que reconoce que las prácticas discursivas influyen en el resultado y por lo tanto el mundo social es construido más que dado. Las normas ayudan a definir situaciones y a influir en prácticas internacionales, permitiendo cambiar las identidades de los Estados. Resulta pues central interpretar la normativa y el proceso discursivo que las fundamenta. Se trata de analizar la influencia de los cambios en las prácticas y como se construyen las identidades y los intereses a través de la práctica intersubjetiva.

Por lo tanto, el tercer capítulo se dedicará a desentrañar las características del proceso de globalización, sus efectos sobre el sistema internacional y la acción estatal. Quizás una de las principales motivaciones para la elección de la temática fue la posibilidad de introducirse en el estudio de este fenómeno, sobre el cual mucho se ha escrito, pero que solo la perspectiva histórica permitirá desentrañar su verdadera naturaleza. Por lo tanto, me tomaré la libertad de dedicarle un espacio inicial para delinear una aproximación a él, enlazándolo con la visión neoliberal y su pensamiento respecto a las funciones del Estado.

La globalización es un proceso que ha transformado estructuras políticas, económicas, sociales y culturales con el fin de acrecentar las condiciones para una acumulación ilimitada del capital. Al respecto, merece tomarse algunas reflexiones de Immanuel Wallerstein sobre el sistema capitalista, cuya diferencia específica es la prioridad acordada a la acumulación incesante de capital, de manera tal que las instituciones se organizan para recompensar a todos los que dan primacía a la acumulación de capital y castigan a los que tratan de aplicar otras prioridades.²

Ello se da en el marco de la profundización y aceleración de la interdependencia entre las economías, los Estados nacionales y sus respectivas sociedades y una mayor densidad en el volumen de los intercambios en el tiempo y en el espacio. Es fruto de la

² WALLERSTEIN, Immanuel, Conocer el mundo, saber el mundo: el fin de lo aprendido. Una ciencia social para el siglo XXI, Siglo Veintiuno editores, México D.F., 2001, pág. 148.

combinación de múltiples factores, entre los cuales se incluyen el cambio tecnológico, las fuerzas del mercado, el crecimiento del sistema financiero, la ideología y las decisiones políticas. Tiene influencias no uniformes ya que sus repercusiones sociales y políticas están relacionadas con las características de las estructuras institucionales nacionales, las estrategias del Estado y su ubicación en la jerarquía global.

A través de instrumentos de política o agencias internacionales, estructuras globalizadoras interactuando con individuos, grupos y comunidades están distribuyendo modernidad a algunos –pero no a todos- que antes estaban exentos de una participación significativa en flujos trans-fronterizos de capital, conocimiento, información y bienes de consumo. Una transformación masiva está siendo comprimida en un corto tiempo y usualmente a pesar de procesos administrados oficialmente³.

La alusión a la modernidad⁴ y su distribución polarizada, se enmarca en el proceso de transformación de una sociedad, que requiere de un movimiento de formas tradicionales de pensar, relacionarse y de producción, a métodos modernos. La perspectiva moderna reconoce el cambio y la clave para ello es la introducción de formas científicas de pensar y producir, que permiten superar los modos operacionales tradicionales que usan tecnologías primitivas. El éxito para desarrollar una estrategia facilitadora de la transformación de una sociedad, que sea permeable a las fuerzas globalizadoras, depende de identificar las barreras e incorporar a los potenciales catalizadores del cambio, dejando de lado inicialmente a quienes tienen escasas posibilidades de sumarse a éste.

Así, el sistema internacional que se refería solo al mundo de los Estados está siendo reemplazado por un sistema social global estructurado por los Estados, las fuerzas cambiantes de la interdependencia económica y los flujos de interpenetración entre las

³ MITTELMAN, James H., "The Dynamics of Globalization" en MITTELMAN, James H., editor, *Globalization: critical reflections*, Lynne Rienner Publishers Inc., 1996, pág. 1.

⁴ Tomada de STIGLITZ, Joseph E., "Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies and Processes", 1998 Prebisch Lecture at UNCTAD, Ginebra, 19 de octubre de 1998.

sociedades. Se trata de regular procesos que están en perpetuo movimiento, en permanente transición.⁵ De este modo, una de las características centrales de la globalización es que ha erosionado la aptitud tradicional de las autoridades localizadas territorialmente para cumplir eficazmente su misión “de ejercer un poder de mando en las cosas y en las personas, de lograr la obediencia o el consentimiento”.⁶

Ello da lugar a un proceso contradictorio con abundancia de factores coyunturales, en el cual gobiernos y sociedades deben ajustarse a un mundo que no dispone de claras distinciones entre lo internacional y lo doméstico, entre lo externo y lo interno. Atrae y empuja a las sociedades en direcciones opuestas, fragmenta al mismo tiempo que integra, produce tanto la cooperación como el conflicto, universaliza y al mismo tiempo particulariza.

En suma, hay una dispersión de las sociedades, las economías, las instituciones de gobierno y el orden mundial, asociada a nuevas pautas de estratificación en las que algunos Estados, sociedades y comunidades se interconectan cada vez más con el orden global mientras otros se vuelven cada vez más marginados. Genera una redefinición de las pautas tradicionales de inclusión y exclusión, forjando nuevas jerarquías que atraviesan y penetran sociedades y regiones del mundo sin distinción.

El sistema internacional ha experimentado una diferenciación institucional, primero en las esferas políticas y económicas, y más recientemente, en la naciente esfera de la sociedad civil global. Una de las causas de estos cambios es la extensión del capitalismo, que, a distinción de otros modos de producción, está constituido por la separación institucional entre las esferas de la vida social.⁷

Para Robert Cox hay « un proceso transnacional de formación de consenso entre los

⁵ LAÏDI, Zaki, *A World Without Meaning, The crisis of meaning in international politics*, Routledge, New York, 1998, pág. 175.

⁶ GAXIE, Daniel, “La Gouvernabilité”, en SMOUTS, Marie-Claude, “Del buen uso del gobierno en las relaciones internacionales”, en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, nro. 155, Unesco, 1998.

⁷ WENDT, Alexander, *Social Theory of International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, pág. 14.

guardianes oficiales de la economía global. Este proceso genera guías consensuadas, abroqueladas por la ideología de la globalización, que son transmitidas en los canales de creación de políticas de los gobiernos nacionales y las grandes corporaciones... El impacto estructural sobre los gobiernos nacionales de esta centralización de la influencia sobre la política puede llamarse la internacionalización del Estado. Su característica común es convertir al Estado en una agencia de ajuste de las prácticas y políticas económicas nacionales a las exigencias perseguidas por la economía global... »⁸

A este proceso ha contribuido la introducción global de la ideología neoliberal con su pretensión de reducir la ingerencia estatal en el proceso productivo e imponer un modelo de gobierno permeable a las influencias de los países centrales que pueden así operar en forma directa y a través de los mercados. Intentan crear las condiciones que permitan llevar la acumulación ilimitada de capital, a un estadio superior. Cuantos más Estados nacionales implementan la desregulación para acrecentar su competitividad, más instrumentales son para fortalecer los actores y las redes transnacionales.⁹

La agenda estrecha del Consenso de Washington¹⁰ se focaliza en este objetivo, propugnando el libre comercio, la liberalización del mercado de capitales, tasas de cambio flexibles, tasas de interés orientadas por el mercado, la desregulación de todos los mercados, la transferencia de los activos del sector público al privado, la focalización del gasto público en programas sociales puntuales, presupuestos balanceados, reforma impositiva, derechos de propiedad asegurados y protección de los derechos de propiedad intelectual.

Este proyecto recibe el apoyo institucional de los organismos intergubernamentales,

⁸ Referencia en PANITCH, Leo, "Rethinking the Role of the State" en MITTELMAN, James H., editor, Globalization: critical reflections, Lynne Rienner Publishers Inc., 1996, pág. 92.

⁹ SASSEN, Saskia, "The Spatial Organization of Information Industries : Implications of the Role of the State", en MITTELMAN, James H., editor, Globalization: critical reflections, Lynne Rienner Publishers Inc., 1996, pág. 43.

¹⁰ NOTA: término acuñado por John Williamson, del Instituto for International Economics, en 1989.

ámbito en que estas concepciones neoliberales han sido dominantes.¹¹ Parten del presupuesto que el desarrollo económico impulsado por un mercado con un mínimo de trabas es la solución para los problemas que afectan a los países y por lo tanto a través de su discurso intentan imponer reglas y regímenes que facilitan la implantación de esta lógica en los países periféricos, problemática que será ampliada en el capítulo tres.

Conciente que intentar una investigación sobre el proceso globalizador y su implicancia en la acción estatal, significaría entrar en un laberinto donde el grado de generalidad del tema diluiría todo intento de acotarlo, elegí concentrarme en el papel de los actores transnacionales y su influencia en el rediseño de la acción estatal. Ellos comparten un conocimiento colectivo que los guía y su vinculación con los Estados, les permite difundirlo. A su análisis, tomando como base el discurso, se dedicarán pues los dos capítulos siguientes.

Al respecto, resulta de interés destacar que las ideas sostenidas por los Estados individuales tienen sentido en función de ideas que comparten con otros Estados, situación que podría calificarse como cultura sistémica de los Estados. Por lo tanto, al analizar lo que los Estados piensan, a través de su discurso, de su normativa, tiene sentido comenzar con la cultura del sistema internacional y trabajar hacia abajo. Es por ello que se comenzará con un documento del Banco Mundial para continuar con lo producido a nivel nacional.

Así, la cuarta sección se dedicará al análisis de texto de un documento que, a mi entender, intentó consolidar lo actuado y seguir marcando el camino a seguir en cuanto al papel que le cabe al Estado en este período de cambio, de globalización. Se trata de “El Estado en un Mundo en Transformación: Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997”, dado a publicidad por el Banco Mundial ese mismo año. Su misión se resume en el intento de

¹¹ DE SENARCLENS, Pierre, “Buen gobierno y crisis de los mecanismos de regulación internacionales” en Revista Internacional de Ciencias Sociales, nro. 155, Unesco, 1998.

aleccionar sobre “como debería ser el Estado, y como puede hacerlo mejor en un mundo rápidamente cambiante”.

Se basa en los diagnósticos sobre la crisis por la que atraviesan los gobiernos: la dificultad de la autoridad central para imponer una política pública y poner en marcha sus programas y, de modo más general, el cuestionamiento a toda forma tradicional de autoridad. Inscribe a la problemática del gobierno en el marco de la eficiencia y eficacia de la acción pública. Se trata de una crisis de gobernanza reflejada en el agotamiento de sus formas tradicionales de ejercerla y es en este campo donde los organismos internacionales ofrecen su “experiencia” para superar tal situación.

Se introdujo la llamada “nueva gestión pública” que se inserta en un proceso global de transformación del Estado apoyada en ideas básicas de las ciencias de gestión o administración, basada en la lógica gerencial propia del sector privado pero que presenta insuficiencias para la gestión de políticas públicas. Se da así una nueva dimensión en las vinculaciones entre las funciones políticas y las administrativas del Estado.

Se inserta en el proceso de simplificación ideológica que cuestionó el tamaño y la eficiencia estatal en oposición al mercado, propiciando la concepción de que liberando al Estado de ciertas funciones se reducirían costos que posibilitarían dar al sector privado mayores márgenes de obtención de renta, en detrimento de la apropiación para fines sociales.

En el caso argentino, implicó sucesivos ajustes del sector público y la introducción de lógicas de gestión importadas de otros ámbitos cuya principal consecuencia fue una degradación institucional del Estado para procesar las demandas de la sociedad. Surgió un nuevo perfil de administración estatal para generar más recursos destinados a solventar las tareas funcionales para la acumulación del capital, despojando a la población de bienes públicos básicos.